

UCHWAŁA Nr III/225/2014

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 23 czerwca 2014 roku

w sprawie opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Łowickiego w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2013 rok

Na podstawie art. 13 pkt. 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Bogusław Wenus – przewodniczący
2. Agnieszka Kamyczek-Maszewska - członek
3. Józefa Lucyna Michejda - członek

uchwała co następuje :

Opiniuje negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Łowickiego o nieudzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2013 rok z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok, formułując zastrzeżenia zamieszczone w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 11 czerwca 2014 roku wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Zespół w Skierniewicach podpisany przez Komisję Rewizyjną wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Łowickiego z dnia 10 czerwca 2014 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Łowickiego za 2013 rok, łącznie z projektem protokołu z posiedzeń Komisji odbytych w dniach: 27, 28 maja i 10 czerwca 2014 roku. Wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium został podjęty w obecności 5 członków Komisji Rewizyjnej (skład Komisji 6 osób) stosunkiem głosów: 3 – za nieudzieleniem absolutorium, 2 - przeciw nieudzieleniu absolutorium i 0 – wstrzymujących się.

Z przesłanego protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej wynika, że rozpatrzenie sprawozdania finansowego, sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informacją o stanie mienia odbyło się na posiedzeniu w dniu 28 maja 2014 roku. Natomiast na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2014 roku Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przeprowadził głosowanie nad:

1. Sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Łowickiego za 2013 rok, informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu, w głosowaniu wzięło udział 5 członków Komisji, stosunkiem głosów: 5 – za, 0 – przeciw, 0 – wstrzymujących się, Komisja pozytywnie rozpatrzyła ww. sprawozdanie i informację.
2. Sprawozdaniem finansowym Powiatu Łowickiego za 2013 rok, w głosowaniu wzięło udział 5 członków Komisji, stosunkiem głosów: 5 – za, 0 – przeciw, 0 – wstrzymujących się, Komisja pozytywnie rozpatrzyła ww. sprawozdanie.

Przeprowadzone głosowanie świadczy, że Komisja Rewizyjna pozytywnie oceniła sprawozdanie z wykonania budżetu oraz informację o stanie mienia, sprawozdanie finansowe, a więc pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu. W tym zakresie nie ma jakiegokolwiek niejasności, obecnych na posiedzeniu Komisji 5 członków Komisji głosowało za pozytywnym rozpatrzeniem i zaopiniowaniem tych dokumentów, zatem

wykonanie budżetu Powiatu Łowickiego przez Zarząd w 2013 roku zostało pozytywnie zaopiniowane. W przesłanych do RIO dokumentach (wniosek Komisji i protokół z jej prac nad absolutorium) stwierdzono brak uzasadnienia do takiej pozytywnej opinii. **Komisja powinna opracować uzasadnienie do pozytywnej opinii o wykonaniu budżetu, w którym powinna wyszczególnić te wszystkie pozytywne aspekty wykonania budżetu, które stanowiły w ocenie Komisji, podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii. Również wniosek Komisji Rewizyjnej nie zawiera uzasadnienia, dlatego Komisja pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2013 roku, lecz zawiera argumenty negatywne i pozostaje w sprzeczności z pozytywną opinią o wykonaniu budżetu.**

Kolejnym zagadnieniem którym zajęła się Komisja była „Ocena pracy Zarządu Powiatu Łowickiego pod kątem przygotowania absolutorium dla Zarządu”. We wniosku zapisano, że Komisja rozpatrując sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Łowickiego za 2013 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu, informację o stanie mienia oraz sprawozdanie finansowe, znalazła uchybienia w realizacji budżetu, w wyniku przeprowadzonego głosowania: 3 głosami za, przy 2 przeciw i 0 wstrzymujących się przyjęła wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium. Podjęty przez Komisję wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium jest sprzeczny z wcześniej pozytywnie zaopiniowanym wykonaniem budżetu za 2013 rok. Podkreślić należy, że Komisja podjęła go po rozpatrzeniu tych samych sprawozdań i informacji. Zarówno opinia jak i wniosek dotyczą tej samej kwestii – wykonania budżetu, a zatem powinny ze sobą korespondować.

Nieprawidłowa jest sytuacja do której doszło w wyniku głosowań Komisji, ponieważ w pierwszej kolejności wyraziła ona pozytywną opinię o wykonaniu budżetu, a następnie wystąpiła z wnioskiem do Rady Powiatu Łowickiego o nieudzielenie absolutorium. Przepis art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013r., poz. 595 ze zm.) jest jednoznaczny i nie budzi żadnych wątpliwości, „Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi”. **Komisja rewizyjna realizując obowiązek wynikający z cytowanego przepisu prawa, po zaopiniowaniu wykonania budżetu nie dokonuje oceny innych zagadnień, czy analizy innych dokumentów, które mogłyby być wzięte dodatkowo pod uwagę przy formułowaniu wniosku w sprawie absolutorium, lecz występuje z wnioskiem w sprawie absolutorium (jak stanowi przepis) na podstawie tych samych danych i informacji odnoszących się do wykonania budżetu, zatem w ocenie Składu Orzekającego wniosek komisji powinien być konsekwencją dokonanej oceny wykonania budżetu.** Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym ugruntowany jest pogląd, że konsekwencją pozytywnej oceny wykonania budżetu powinien być pozytywny wniosek w sprawie absolutorium i odwrotnie, uzasadniona i udokumentowana negatywna ocena wykonania budżetu stanowi podstawę do nieudzielenia absolutorium.

Z przesłanego protokołu z prac Komisji Rewizyjnej wynika, że w pracach Komisji w dniu 28 maja 2014 roku brał udział i zabierał głos w dyskusji rady Powiatu Łowickiego Pan Wojciech Miedzianowski, nie będący członkiem Komisji. Na podstawie § 2 ust. 3 i 4 Regulaminu Komisji Rewizyjnej, Komisja może zapraszać na swoje posiedzenia kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych oraz inne osoby, ponadto za zgodą Przewodniczącego Rady Powiatu może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z

przedmiotem kontroli. Zgodnie z § 14 ust. 3 Statutu Powiatu, Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do Rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Zatem nie ma podstaw aby w pracach Komisji Rewizyjnej brali czynny udział radni Rady Powiatu nie będący jej członkami.

Dokonując analizy uzasadnienia do wniosku Komisji w sprawie nieudzielenia absolutorium Skład Orzekający odniesie się do uwag w nim zawartych, biorąc pod uwagę pisemne wyjaśnienie złożone w powyższym zakresie przez Zarząd Powiatu oraz materiały będące w posiadaniu Izby:

- Pkt 2a i 2b – uwagi zawarte w tych punktach dotyczą wykonywania planu finansowego przez Centrum Promocji, Kultury i Turystyki Ziemi Łowickiej, podmiot będący samorządową instytucją kultury, posiadający odrębną osobowość prawną. Realizacja planu finansowego tej instytucji nie wchodzi w zakres oceny Zarządu Powiatu z tytułu wykonania budżetu. Natomiast adnotacja zamieszczona w pkt 2a dotycząca faktury (z imprezy niezaplanowanej wcześniej) zapłaconej ze środków Wydziału Edukacji Starostwa Powiatowego w Łowiczu, nie zawiera żadnych informacji o ww. dokumencie, brak numeru, daty jej wystawienia oraz wartości faktury, jak również wpływu tych zrealizowanych wydatków na wykonanie budżetu Powiatu. Zatem Skład Orzekający nie jest w stanie odnieść się do tak ogólnej uwagi.
- Pkt 2c - zagadnienie związane z zaciągnięciem kredytu przez Powiat Łowicki, Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z uchwalonym przez Radę Powiatu Uchwałą Nr XXXV/230/2013 w dnia 30 stycznia 2013 roku budżetem Powiatu na 2013 rok, planowany do zaciągnięcia kredyt w wysokości 4.420.644,69 zł przeznaczony był na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Odnosząc się do zarzutu jakoby niekompetencja Zarządu spowodowała wydatkowanie środków na koszty zaciągniętego kredytu zamiast na rozwój Powiatu jest błędny, gdyż to Rada Powiatu w uchwale w sprawie uchwalenia budżetu na 2013 rok, ustaliła wysokość środków na obsługę zadłużenia w kwocie 673.389,10 zł, następnie Uchwałą z 28 sierpnia 2013 roku zwiększyła planowane środki do kwoty 740.255,84 zł. Podkreślić należy, że wykonanie wydatków w tym zakresie na koniec roku wyniosło 523.992,00 zł, przy planowanej wysokości 744.355,84 zł.
- Pkt 2d – wykorzystanie przez Starostę Powiatu samochodu służbowego do celów innych niż służbowe, Komisja Rewizyjna przeprowadziła kontrolę kart pojazdu i ustaliła, że zapisy na tych kartach były nieprecyzyjne, Komisja nie udokumentowała, że Starosta korzysta z samochodu służbowego do celów prywatnych. Natomiast Skład Orzekający nie dysponuje dokumentacją źródłową i nie jest w stanie się odnieść do tego zarzutu. W odniesieniu do wyjazdu służbowego odbytego przez Starostę w dniach 6-9 września 2013 roku do Gdyni, informacji o celu tej podróży powinien udzielić Starosta Powiatu.
- Pkt 2e – w odniesieniu do uwagi jakoby Powiat realizował jedną inwestycję w 2013 roku należy uznać, iż jest ona błędna. Ze sprawozdania z wykonania budżetu, w tym z załącznika Nr 4 dotyczącego zadań inwestycyjnych zrealizowanych w 2013 roku wynika, iż zrealizowano kilka dużych zadań inwestycyjnych, kilka mniejszych na ogólną kwotę 6.248.805,40 zł, przy

planowanej wysokości 6.300.686,46 zł. Odnośnie zadania polegającego na remoncie budynku Starostwa Powiatowego w Łowiczu, jak wynika z wyjaśnienia złożonego przez Starostę, umowa na wykonanie remontu została tylko raz przedłużona, nie zawierano aneksów a tylko odrębne umowy na roboty uzupełniające i dodatkowe. Natomiast przyczyna przedłużenia terminu wykonania prac remontowych w budynku Starostwa, leży w ocenie Zarządu po stronie wykonawcy.

- Pkt 2f – zarzut nie wykonania zaplanowanych dochodów budżetu Powiatu z tytułu sprzedaży mienia, „... co pomniejszyło przychody przy zwiększeniu wydatków. Brak środków w kasie spowodował podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu...” Decyzję o zaciągnięciu kredytu podjęła Rada Powiatu przy uchwalaniu budżetu, wówczas w budżecie były planowane dochody z tytułu sprzedaży mienia, pomimo tego z planowanych relacji budżetu wynikała konieczność zaplanowania przychodów (zaciągnięcie kredytu) z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zatem to nie brak środków w kasie, czy brak planowania w budżecie Powiatu dochodów z tytułu sprzedaży mienia stanowił przesłankę podjęcia decyzji o planowaniu zaciągnięcia kredytu. Odnosząc się do zarzutu braku dochodów z tytułu planowanej sprzedaży mienia wskazać należy, iż o powodzeniu realizacji zamiaru sprzedaży majątku decyduje nie tylko sprzedający, ale także kupujący. Z posiadanych przez Izbę informacji oraz wyjaśnienia Starosty Powiatu wynika, że kilkakrotnie ogłaszano przetargi na sprzedaż poszczególnych nieruchomości, obniżano cenę wywoławczą w kolejnych postępowaniach, pomimo tego nie zdołano dokonać sprzedaży żadnej z planowanych nieruchomości.
- Pkt 2g – w odniesieniu do zaciągnięcia zobowiązań finansowych w 2013 roku, które przeszły na 2014 rok i zostały zapłacone w 2014 roku. Jak wynika z wyjaśnienia złożonego przez Starostę Powiatu, zagadnienie dotyczy zobowiązań z tytułu ZUS i podatku dochodowego od osób fizycznych od wynagrodzeń wypłaconych w grudniu 2013 roku. Zgodnie z obowiązującymi przepisami składki na ubezpieczenie społeczne oraz na podatek dochodowy od wynagrodzeń, mogą być zapłacone w określonym dniu miesiąca następującego po miesiącu w którym dokonano wypłaty wynagrodzeń. Zobowiązania te zostały zapłacone terminowo, Powiat nie zapłacił żadnych karnych odsetek z powyższego tytułu.

Podsumowując wskazać należy, że w ocenie Składu Orzekającego Komisja Rewizyjna nie wykazała, iż wykonując budżet Zarząd Powiatu „... łamał określone w ustawie o finansach publicznych zasady dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym i zgodnie z planowanym przeznaczeniem”, że „Wydatkował środki w sposób niecelowy i nieoszczędny, nie zachowując zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów”.

Skład Orzekający zwraca uwagę na fakt, iż ważnym elementem wniosku absolutoryjnego jest jego właściwe i wyczerpujące uzasadnienie. Sprawą zasadniczą w tym przypadku jest, aby ocena dotyczyła wykonania budżetu. Należy przy tym mieć na uwadze, czy formułowane zarzuty są dostatecznie udokumentowane, czy są zasadne w świetle obowiązujących przepisów prawa, a także czy mają istotny wpływ na wykonanie budżetu. Uzasadnienie wniosku w szczególności gdy chodzi o

nieudzielenie absolutorium, powinno przede wszystkim zawierać stwierdzone przez Komisję Rewizyjną nieprawidłowości w zakresie wykonania budżetu, analizę przyczyn ich powstania i ocenę czy odpowiedzialnością za zaistniałe nieprawidłowości można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Przedstawione przez Komisję zarzuty, które stały się podstawą do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Powiatu, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Zarząd. Wyjaśnienia Zarządu na sesji absolutoryjnej powinny umożliwić wyrobienie opinii przez pozostałych radnych, co do kompletności oceny wykonania budżetu za 2013 rok, przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną i tym samym zasadności wniosku Komisji. Udzielenie absolutorium jest wyłączną kompetencją Rady i z tego faktu wynika jej prawo do oceny wagi poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działań organu wykonawczego. Ma charakter prawnej akceptacji działalności organu wykonawczego w okresie sprawozdawczym opartej na merytorycznej i zobiektywizowanej ocenie wykonania jedynie budżetu.

Od opinii wyrażonej w uchwale na podstawie art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby.